

TÜRKİYE’DE MAHALLİ İDARELER HALK DENETÇİSİ DÜZENLEMESİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

THE EVALUATION OF LOCAL GOVERNMENT AUDITOR LEGISLATION IN TURKEY

Yrd. Doç. Dr. Şükrü Mert KARCI
Lefke Avrupa Üniversitesi
İİBF Kamu Yönetimi Bölümü
skarci@eul.edu.tr
ORCID ID: 0000-0002-9952-5178

Gönderim 10 Ağustos 2018- Kabul 11 November 2018
Received 10 August 2018- Accepted 11 Kasım 2018

Öz: *Bu makalede “5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”da yer alan “Mahalli İdareler Halk Denetçisi” kurumu, Kanun’un kadük olması sonrasında hayata geçirilememiş olsa da Türkiye’de bir mevzuatta yer alan ilk ombudsman düzenlemesi olarak incelenmiştir. 5227 sayılı Kanun, döneminin reform düşüncesini somuta indirgeyen önemli hükümler içermektedir. Ombudsman kurumu 5227 sayılı Kanun’un genel bağlamına uyumlu olmakla birlikte, bu düzenlemede tutarlı bir düşünsel arka plana sahip olmadığı görülmektedir. Ombudsman kurumu ilerleyen süreçte çok farklı bir kapsamda hayata geçirilmiştir. Bu çalışmada 5227 sayılı Kanun metni ve hazırlık aşamasındaki tasarıların içerikleri incelenerek, “yerel yönetim ombudsmanı” düzenlenmesi ile ilgili bir değerlendirme yapılmıştır. Uygulamaya geçirilmemiş olmakla birlikte Türkiye’de bir ombudsman kurumu olarak ilk defa düzenlenmiş olan “Mahalli İdareler Halk Denetçisi” kurumu, mevzuat metni kapsamında ve daha sonra bu konuda hayata geçirilen uygulamalarla ilişkisi bağlamında bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur.*

Anahtar Kelimeler: *Türk kamu yönetimi reformu, Kamu Yönetimi Temel Kanunu, ombudsman, yerel yönetim ombudsmanı, mahalli idareler halk denetçisi*

Abstract: *In this article “Local Government Auditor” which was arranged by the Fundamental Principles and Restructuring of Public Administration Act No. 5227 is examined as the first regulation about the ombudsman in Turkey even if the Act became obsolete. The Act No.5227 involves important provisions concretizing the reform idea of the period. The concept ombudsman is compatible with the general context of the Act No.5227. However, after evaluating the scope of the articles concerning ombudsman it is observed that this concept doesn’t have a consistent intellectual background within the general context of the Act No.5227. The ombudsman institution is implemented in Turkey later on with a very different scope. The texts of the Act No. 5227 and its bills are examined to evaluate the regulation of “local government ombudsman”. The first legislation about an ombudsman in Turkey is evaluated in comparison with the future implementation.*

Keywords: *Turkish public administration reform, fundamental law on public administration, ombudsman, local government ombudsman, local government auditor*

GİRİŞ

Bu çalışmada “5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”¹ (5227 sayılı Kanun olarak anılacaktır) kapsamında ombudsman kurumunun düzenlenme biçimi incelenmektedir. Her ne kadar 5227 sayılı Kanun’un kadük kalması sonrasında hayata geçirilememiş olsa da “Mahalli İdareler Halk Denetçisi” Türkiye’de bir mevzuatta yer alan ilk ombudsman kurumu olmuştur. Bu alandaki ilk düzenlemenin yerel yönetim ombudsmanı ile ilgili yapılması dikkat çekicidir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, kamuoyunun gündeminde yer aldığı dönemde kamu yönetimi araştırmalarında önemli bir ilgi alanı oluşturmuştur. Tasarı’nın içerdiği kavramlar da bu bağlamda Türkiye’de kamu yönetimi reform düşünce ve uygulamasının gelişimi sürecinde değerlendirilmelidir. Makale bu doğrultuda Türkiye’de kamu yönetimi reformları kapsamında düzenlenen ancak uygulamaya geçirilemeyen yerel yönetim ombudsmanının değerlendirilmesi amacındadır. 5227 sayılı Kanun’da “Mahalli İdareler Halk Denetçisi” olarak anılmakla birlikte yapılan düzenleme kavramsal olarak yerel yönetim ombudsmanını içermektedir. Makalede bu nedenle aynı anlamdaki bu iki ifade, 5227 sayılı Kanun’a ve kavramsal boyuta işaret eden farklı yerlerde, birlikte kullanılmıştır.

Bu çalışmada, Türkiye’de kamu yönetimi reformu kapsamında yukarıda belirtilen dönemde yerel yönetim ombudsmanının düzenlenme biçimi, ilgili mevzuat çalışma ve belgeleri içeriğinin niteliksel olarak analiz edilmesi yoluyla değerlendirilmiştir. Mevzuat gerekçeleri, tasarıları, metinleri ve bu metinlerdeki değişiklikler incelenerek, yerel yönetim ombudsmanı oluşturulmasının arkasında yatan düşünce ve bu düzenlemenin Türkiye’de ombudsman kurumunun hayata geçirilmesi sürecindeki önemi irdelenmiştir. Bu şekilde, bir dönemin yaklaşımının incelenmesi yoluyla, Türkiye’de ombudsman düşüncesinin ortaya çıkışı ve gerçekleştirilmesi sürecinin arka planının değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

“Mahalli İdareler Halk Denetçisi”, 5227 sayılı Kanun’un kamu yönetiminde denetim konusuna yer verilen Üçüncü Kısım’ının 42. maddesinde düzenleme altına alınmıştır. 5227 sayılı Kanun 58. Hükümet Döneminde ortaya çıkan kamu yönetiminde yeniden yapılanma ve reform düşüncesinin somut bir çıktısını ortaya koymaktadır. Bu nedenle 5227 sayılı Kanun’da somutlaşan düzenlemelerin ilgili dönemdeki genel yaklaşım içinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Çalışmada bu bağlamda 5227 sayılı Kanun’a giden süreçte 58. Hükümet Acil Eylem Planı doğrultusunda hazırlanan rapor ve tasarılar da genel bağlam içinde değerlendirmenin birer unsuru kabul edilmiştir. 5227 Sayılı Kanun TBMM’de kabul edilmeden önce henüz “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” iken kamu yönetiminin genelinde kapsamlı değişiklikleri içeren kitap ve tasarılar arasında Başbakanlıkça yayımlanmıştır. “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” başlığı altından dokuz cilt olarak Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığınca yayımlanan dizinin ikinci kitabı olarak sunulmuştur (T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 2017). Ekim 2003’te “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” ve “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”,

¹ “5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”, Kabul Tarihi: 15.7.2004.

Ocak 2004'te "Mahalli İdareler Kanun Tasarıları" yayımlanmıştır. Yayın dizisinin diğer kitapları² 2004 ve 2005 yıllarında takip eden süreç içinde yayımlanmıştır.

Çalışmada ombudsman kurumu açısından 5227 sayılı Kanun metni, Başbakanlıkça yayımlanmış olan "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma" yayın dizisinin ilk üç kitabı ile birlikte değerlendirilmiştir. Bu şekilde 5227 sayılı Kanun'un 58. Hükümet Acil Eylem Planı doğrultusunda ortaya konan genel bağlam içinde ele alınabilmesi amaçlanmıştır. Dizinin birinci kitabı olan "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" isimli yayında yeniden yapılanmanın düşünsel arka planı ve bu doğrultuda düzenlenecek mevzuatın kapsamı yer almaktadır. Yapılacak düzenlemelerin bir genel gerekçesi ve planı, o zamana kadar yapılanların da süreç içindeki konumunun değerlendirmesi niteliğinde olduğu için 5227 sayılı Kanun'un arka planının incelenmesi açısından önemli görülmüştür. Kanun Tasarısı metni ise yasama sürecindeki değişiklikleri ve gerekçeleri de dikkate alabilmek adına ayrıca incelenmiştir. Bu şekilde 5227 sayılı Kanun metni ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı metinlerine ayrı ayrı atıf yapılmıştır.

Ombudsman kurumu konusundaki gelişmeler 58. Hükümet Dönemi öncesinde de gündemde olmuştur. Bu nedenle 5227 sayılı Kanun'un getirdiği düzenlemeler ile ilgili konularda önceki girişimler ve sonrasında ortaya çıkan gelişmeler karşılaştırılmıştır. Ombudsman kurumunun 5227 sayılı Kanun'da düzenlenme biçiminin yanında Türkiye'de gelişme süreci içinde 5227 sayılı Kanun'un yeri de değerlendirilmiştir. "Mahalli İdareler Halk Denetçisi" bu kapsamda ombudsman kurumunun Türkiye'de oluşturulması sürecinin bir aşaması olarak ele alınmıştır. 5227 sayılı Kanun'un ombudsman konusunda incelemeye değer temel sorunsalı, reform sürecinde net bir biçimde gerekçeleri ortaya konmamış olmakla birlikte bu Kanun'da yerel yönetim ombudsmanının düzenlenmiş olmasıdır.

1. 5227 SAYILI KANUN VE OMBUDSMAN KURUMU

5227 sayılı Kanun'un Üçüncü Kısım'ı "Kamu Yönetiminde Denetim" başlığını taşımaktadır. Kanun'un bölümlere ayrılmamış olan Üçüncü Kısım'ı 38. – 42. maddeleri içermektedir. 42. madde "Mahalli İdareler Halk Denetçisi" başlığını taşımaktadır. Kamu Yönetiminde Denetim başlıklı Üçüncü Kısım dışında Kanun'un Birinci Kısım'ı Birinci Bölümünde belirtilen temel amaç ve ilkeleri arasında da ombudsman konusuna dolaylı atıf yapılan hükümlere yer verilmiştir. Bu başlıkta 5227 sayılı Kanun'da ombudsman kurumunun düzenlenişi ile birlikte 5227 sayılı Kanun'un Cumhurbaşkanıca TBMM'ye iadesinin gerekçeleri arasında ilgili maddelerin yeri incelenmiştir. Bu şekilde Kanun'un genel yaklaşımı kapsamında ve kadük olması sürecinde ombudsman kurumuyla ilgili düzenlemelerinin yeri irdelenmiştir.

² Diğer Tasarılar Şu Şekildedir: 4. "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı" – Mart 2004, 5. "Sayıştay Kanunu Taslağı" – Temmuz 2004, 6. "5231 Sayılı Dernekler Kanunu ve Vakıflar Kanunu Tasarısı Taslağı" – Ekim 2004, 7. "Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı" – Ekim 2004, 8. "Türkiye'de Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri" – Ocak 2005, 9. "Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri" – Nisan 2005.

1.1. 5227 Sayılı Kanun’a Göre Kamu Yönetiminin Amaç ve İlkeleri Arasında Ombudsman Kurumu

5227 sayılı Kanun’da ombudsman konusunun doğrudan düzenlendiği maddeler dışında Kanun’un amacı ile Kanun’a göre kamu yönetiminin amaç ve ilkeleri arasında ombudsmanın dolaylı olarak ilgili olduğu bazı kavramlar bulunmaktadır. Bu kapsamda ombudsman kurumu 5227 sayılı Kanun’un genel mantığı içerisinde önemli bir yer oluşturmaktadır. Kanun’un amaçlarının belirtildiği 1. maddesinde “katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması” amacına yer verilmiş; buna ek olarak idarenin görev, yetki ve sorumluluklarının, “kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için”, çağdaş ilkeler doğrultusunda belirleneceği ifade edilmiştir. Kamu yönetiminin temel amaç ve görevlerinin belirtildiği 4. maddede diğer amaç ve görevlerin arasında “kişilerin hak ve özgürlüklerini kullanmalarının önündeki engelleri kaldırmak” ilkesine yer verilmiştir.

5227 sayılı Kanun’un 5. maddesinde “Kamu Yönetiminin Kuruluş ve İşleyişinin Temel İlkeleri” sıralanmıştır. Bu maddenin (b) bendine göre kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde esas alınacak çeşitli ilkeler arasında “katılımcılık”, “saydamlık”, “hesap verebilirlik”, “yerindelik” bulunmaktadır. Bu maddenin (j) bendinde kamu kurum ve kuruluş yöneticilerinin kamu hizmetlerinden yararlananlara karşı “ihtiyaca uygunluğu sağlama” sorumluluğuna değinilmiştir. Belirtilen temel ilkeler ombudsman kurumunun faaliyet göstereceği kamu yönetimi sistemi için gerekli altyapıya işaret etmektedir.

1.2. 5227 Sayılı Kanun’a Göre Mahalli İdareler Halk Denetçisi

5227 sayılı Kanun’da “ombudsman” kelimesi kullanılmamıştır. Ayrıca bu Kanun’da ulusal değil yerel yönetim ombudsman kurumu düzenlenmiştir. 5227 sayılı Kanun’un 42. maddesi “Mahalli İdareler Halk Denetçisi” başlığını taşımaktadır. Maddenin 1. fıkrasına göre, “Her ilde, mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilir”. Bu şekilde görev kapsamı coğrafi ve işlevsel olarak belirtilen yerel yönetim ombudsman kurumuyla ilgili çok ayrıntılı hükümlere 42. maddenin diğer fıkralarında yer verildiği görülmektedir.

42. maddenin 2. fıkrasına göre, Halk Denetçisi seçilebilmek için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda belirtilen genel şartları taşımak; en az dört yıllık yükseköğretim kurumlarından mezun olmak ve en az on yıl mesleki deneyime sahip olmak; toplumda saygınlığı bulunan bir kişi olmak koşulları bulunmaktadır. Seçilmek için il genel meclisinde üçte iki çoğunluk gerekmektedir. Seçimlerde üçte iki çoğunluğun ilk iki turda sağlanamaması durumunda üçüncü turda salt çoğunluk aranacak, sağlanamazsa üçüncü turda en çok oy alan iki adayın katılacağı dördüncü tur oylamada en çok oyu alan aday seçilecektir. Halk Denetçiliği için kişiler kendileri aday olabileceği gibi il genel meclisinin beşte biri aday gösterebilecektir. Halk Denetçisi’nin görev süresi beş yıl olarak belirlenmiştir. Görevi engelleyecek sağlık sorunları, görev gereği edinilen kişisel bilgi ve sırların açıklanması, seçilme şartlarının kaybedilmesi ya da taşınmadığının sonradan anlaşılması sebepleriyle Halk Denetçisi’nin görevi süresi dolmadan sonlandırılabilir. Bu durumlarda Halk

Denetçisi'nin görevine meclis kararı ve vali mütalaası sonrasında Danıştay'ın alacağı kararla son verilecektir.

Halk Denetçisi'nin, Kanun Tasarısı'nda yer alan “*hukuk, iktisat, işletme, maliye, kamu yönetimi, çalışma ekonomisi alanlarında en az dört yıllık yükseköğretim kurumlarından mezun veya bu alanlarda lisansüstü derece sahibi*” (T.C. Başbakanlık, 2003: 45) olması kuralına 5227 sayılı Kanun'da yer verilmemiştir. Tasarı'da yer alan ancak Kanun metninde yer verilmeyen bir başka hüküm de Halk Denetçisi'nin görevine başlamadan önce asliye hukuk mahkemesi önünde yemin etmesidir. Kanun Tasarısı'nda, Halk Denetçisi'nin süresi dışında gerekli hallerin oluşması durumunda görevden alınması konusunda da il genel meclisi üçte iki çoğunluk kararıyla yetkili kılınmıştır (T.C. Başbakanlık, 2003: 46).

5227 sayılı Kanun'da Halk Denetçisi'nin bağımsızlık ve tarafsızlığı ile ilgili de düzenlemelere yer verilmiştir. Seçilmesi sonrasında siyasi partiyle ilişkisi kesilmiş sayılacaktır. Görevine başlamadan önce il genel meclisi önünde, görevi boyunca “*işlerini tam bir dikkat, dürüstlük ve tarafsızlık ile yürüteceğine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceğine dair*” yemin etmesi düzenlenmiştir. Halk Denetçisi'nin görevi süresince ücretli bir işte çalışması yasaklanmış, kamu görevlileri arasından seçilmesi durumunda ise görev süresince kurumundan aylıksız izinli sayılacağı düzenlenmiştir. Kamu görevlileri arasından seçilen Halk Denetçilerinin memuriyet özlük haklarının kurumlarından izinli oldukları süre boyunca devam edeceği, terfi ve emeklilikte dikkate alınacağı, terfilerin süresinde yapılacağı; bu durumdaki Halk Denetçilerinin kadrolarının ve tabi oldukları sosyal güvenlik kurumuyla ilişkilerinin devam edeceği; daha önce tabi olunan sosyal güvenlik kurumlarına ödenmesi gerekli primlerin kendilerince yatırılacağı yönünde çok ayrıntılı hükümlere de yer verilmiştir. Halk Denetçilerine ödenecek ücretler de belirtilmiştir. Halk Denetçisi'ne verilecek brüt ödeneğin il nüfuslarının 500.000'e kadar, 500.001-1.000.000 arası, 1.000.001-2.000.000 arası, 2.000.001'den fazla şeklinde sınıflandırılmasıyla belirlenen katsayılarla hesaplanacağı düzenlenmiştir. Halk Denetçisi başvuranlardan ücret veya başka bir karşılık alamayacaktır.

Halk Denetçisi'ne başvurular, yerel yönetimler, yerel yönetimlere bağlı kuruluşlar, yerel yönetimler tarafından kurulmuş birlik ve işletmeler hakkında, menfaati ihlal edilenlerce yapılabilmektedir. Konusu açık olmayan, somut iddia içermeyen, Halk Denetçisi'nin yetkisi dışında kalan, yargıya taşınmış olan başvurular işleme alınmayacaktır. Üçüncü kişileri ilgilendiren kararlar aleyhine başvuru yapılamamaktadır. İncelemeler başvuru üzerine başlatılabilmektedir. Başvuru süresi, menfaati ihlal eden işlem veya eylemden haber alınmasından itibaren otuz gün olarak belirlenmiştir. Ancak eylem ya da işlem tekemmül tarihini altı ay geçmemektedir. Başvurular dava açma süresini durdurmaktadır. İdarenin tavsiye kararını istenen sürede yerine getirmemesi ya da telafisinin başvuranı tatmin etmemesi durumunda dava açma süresi Halk Denetçisi kararında belirtilen sürenin bitiş tarihinden itibaren yeniden işlemeye başlayacaktır. Halk Denetçisi'ne başvuru yapmanın idari yargıya müracaat hakkının ön şartı olmadığı hükmüne Kanun'da yer verilmiştir.

Halk Denetçisi'nin büro ve personeli il özel idaresince sağlanacaktır. İncelemelerde teknik konularda uzmanlardan yararlanılabilecektir. Uzmanlardan yararlanmayla ilgili gerekli masraflar il özel idaresi bütçesinden karşılanacaktır. Halk Denetçisi bilgi ve belgeleri inceleme, gerekli durumlarda tarafları dinleme yoluyla

çalışacaktır. Tavsiye niteliğinde kararlar verme süresi kırk beş gün olarak belirlenmiştir. Kararlar ilgili idare ve başvuru sahibine bildirilecektir. İdarenin bu karara ilişkin tutumunu açıklama süresi ise en geç on gündür. Tavsiye kararını uygun bulmayan idarenin buna ilişkin gerekçe açıklaması, ilgili kurum ve kuruluşlara sorduğu soruların cevaplarının ve talep ettiği bilgi ve belgelerin en geç bir hafta içinde verilmesi zorunlu tutulmuştur.

Halk Denetçisi’nin tavsiye kararları arşivlenecektir. Yıllara ait genel değerlendirme raporları takip eden Ocak ayında Halk Denetçisi tarafından il genel meclisinin bilgisine sunulacaktır. Halk Denetçisi raporları Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde kamuoyuna açık olacaktır. Kanun Tasarısı’nda yer almayan “*Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde*” ifadesine 5227 sayılı Kanun metninde yer verilmiştir.

1.3. 5227 Sayılı Kanun Cumhurbaşkanlığı Veto Gerekçesinde Ombudsman Kurumu

Cumhurbaşkanlığınca 5227 sayılı Kanun’un TBMM tarafından yeniden görüşülmesi istenen maddeleri arasında “Kamu Yönetiminde Denetim” başlıklı Üçüncü Kısım’da yer alan 38, 39 ve 40. maddeler de bulunmaktadır. “Mahalli İdareler Halk Denetçisi” başlıklı 42. madde 5227 sayılı Kanun’un yeniden görüşülmesi için iade sebepleri arasında sayılmamıştır. 38, 39 ve 40. maddeler birlikte incelendiğinde ise kamu yönetimi denetim sisteminin tamamen değiştirildiğinin görüldüğü, bu kapsamda iç ve dış denetim bağlamında yenilenen sistemde kontrol ve gözetimle sınırlı iç denetimin hiyerarşik ve idari vesayet denetimini kapsamaması, denetimin işlevsiz kılınması tehlikesinin bulunması, iç denetim sisteminin ve teftiş kurullarına yer verilmemesinin kamu yararına uygun görülmediği belirtilmiştir. Dış denetimle ilgili olarak, hukuka uygunluk denetimi ve performans denetimi konularında Sayıştay’ın görevlendirilmesinin Anayasa’ya uygun olmadığı değerlendirilmiştir (T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2004: 12-13). Cumhurbaşkanlığının 5227 sayılı Kanun’un denetim konusundaki maddelerinde Anayasa ve kamu yararına uygun görmediği düzenlemeler genel olarak iç ve dış denetim sistemi bağlamında sınırlandırılabilir. Ombudsman konusunda Anayasa’ya aykırılık değerlendirmesinde bulunulmamıştır. Bu bağlamda Kanun’un kadük olmasına sebep olan düzenlemeleri arasında ombudsman konusunun yer almadığı görülmektedir.

2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM OMBUDSMANI DÜŞÜNCESİ VE ULUSAL OMBUDSMAN KURUMU

5227 sayılı Kanun’un 42. maddesinde “Mahalli İdareler Halk Denetçisi” çok kapsamlı bir biçimde düzenlenmiştir. Yerel yönetim ombudsmanı konusunda özel bir kanunda yer verilebilecek düzeyde ayrıntı 5227 sayılı Kanun’da hüküm altına alınmıştır. Öncesinde ombudsman konusunda mevzuat çalışmaları yapılmış ancak kanun tasarısı kapsamında kalmıştır. 5227 sayılı Kanun ile TBMM Genel Kurulunda ombudsman kurumu, geçerlilik kazanmamakla birlikte, ilk defa kabul edilmiştir. Bu bağlamda 5227 sayılı Kanun’un ombudsman konusunda getirdiği düzenleme kurumun Türkiye’de oluşturulması süreci ve çalışmaları kapsamında incelenebilmektedir.

Türkiye’de 58. Hükümet Dönemi öncesinde uzun bir zamandan beri tartışılmakta olan ombudsman kurumu 5227 sayılı Kanun’da o güne değin gündeme gelmediği bir biçimde “Mahalli İdareler Halk Denetçisi” olarak düzenlenmiştir. 5227 sayılı Kanun’un hazırlık çalışmaları sırasında neden “Mahalli İdareler Halk Denetçisi”nin gündeme geldiği sorusu sorulabilir. 5227 sayılı Kanun’un kabulü öncesinde rastlanmamakla birlikte sonrasında da yerel yönetim ombudsmanı konusunda gelişmeler görülmemiştir. Takip eden süreçte ombudsman kurumunun ulusal düzeyde oluşturulması çalışmaları yürütülmüştür. Bu bağlamda 5227 sayılı Kanun ombudsman konusunda değerlendirilirken yerel yönetim ombudsmanına yer verilme amaç ve şekli sorunsalı doğrultusunda hareket edilebilir. 5227 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmemesi sonrasındaki süreç ise ombudsman kurumunun Türkiye’de faaliyete geçirilmesi konusunda daha kapsamlı gelişmeler sunmaktadır.

2.1. Yerel Yönetim Ombudsmanı Tasarımının Arka Planı

5227 sayılı Kanun ile düzenlenmiş olan “Mahalli İdareler Halk Denetçisi”, Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanı konusundaki tek girişimdir. Kamu Denetçiliği Kurumunun faaliyete geçirilmesi öncesinde hazırlanan son kalkınma planı olan Dokuzuncu Kalkınma Planı çalışmalarında da ulusal ombudsman kurumunun yanında yerel yönetim ombudsmanına değinilmiş ancak ikincil bir hedef olarak ele alınmıştır (DPT, 2007: 37). 5227 sayılı Kanun’da yerel yönetim ombudsman kurumunun tüm ayrıntılarıyla kurulmak istenmesinin nedeni konusunda ne Türkiye’de ombudsman düşüncesinin gelişimi sürecinde ne de 5227 sayılı Kanun’un arka planında bir cevaba ulaşılamamaktadır.

Daha önceki kalkınma planlarında da ulusal ombudsman kurumuna işaret edildiği görülmüştür. İlk olarak Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın “Adalet Hizmetleri” başlığında “Devlet Avukatlığı Kurumu”nun oluşturulacağı belirtilmiştir. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi”nde “Kamu Denetçisi” sisteminin kurulması öngörülmüştür. Aynı amaçlarla “Kamu Denetçisi” sisteminin kurulması gerekliliği Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da belirtilmiştir (Karcı, 2016: 183-184). Önceki dönem kalkınma planlarında yerel yönetim ombudsmanından bahsedilmemiştir. 5227 sayılı Kanun öncesinde bir kanun tasarısı olarak gündeme geldiğinde ombudsman kurumunun yine ulusal düzeyde faaliyet göstermesi öngörülmüştür. Adalet Bakanlığınca hazırlanarak TBMM Başkanlığına sunulması Bakanlar Kurulunun 14.09.2000 tarihli kararıyla kararlaştırılan “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı”³nda ulusal bir ombudsman kurumu öngörülmüştür.

“Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” isimli kitapta “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”nın yasalaşması durumunda “*halk denetçisi (ombudsman) mekanizması dahil olmak üzere kamuoyu denetimi güçlendirilecektir*” ifadesine yer verilmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 141). Aynı ifade Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’nın genel gerekçesinde de tekrarlanmıştır (T.C. Başbakanlık, 2003: 89). Kitap’ta da genel gerekçede de yerel yönetim ombudsmanından ya da 5227 sayılı Kanun’da neden yerel yönetim ombudsmanı tercih edildiğinden bahsedilmemiştir. 42. maddenin gerekçesinde yeni kamu yönetimi anlayışında halk tarafından doğrudan denetim yapılmasına olanak tanıyan kurumların önemi

³ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı, Sayı: B.02.0.KKG.0.10/101-153/4842, Dönemi ve Yasama Yılı 21/3, Esas Numarası 1/763, TBMM Başkanlığına Geliş Tarihi 13/10/2000.

belirtilmiş, uzun zamandır gündemde olan ombudsman sisteminin yerel yönetimler düzeyinde hayata geçirildiği ifade edilmiştir (T.C. Başbakanlık, 2003: 133). Yerel düzeyde ombudsman oluşturulmasının “gerekçesi” belirtilmemiştir. Kanun maddelerinde “ombudsman” ifadesi kullanılmamış olmakla birlikte genel gerekçe ve madde gerekçelerinde ombudsman sözcüğünün kullanıldığı görülmektedir.

5227 sayılı Kanun’un 42. maddesinin TBMM görüşmelerinde muhalefetçe çeşitli eleştiriler getirilmiştir. Çerçeve bir yasada bir kurumla ilgili çok ayrıntılı düzenlemeye yer verildiği eleştirisi başta yöneltilmiştir. Ombudsman konusunda daha önce hazırlanan önemli tasarılar atıf yapılmış, neden yerel yönetim ombudsmanının tercih edildiği, merkezi düzeyde neden düzenlenmediği sorusu yöneltilmiştir. Ek olarak ayrıntılara ilişkin uygulamaya dönük çeşitli eleştiriler yapılmıştır. Başka bir konuşmada yine ulusal düzeyde kurulması gereği ifade edilmiştir. Eleştirilere Hükümetçe verilen yanıtlarda, “*halk denetçisi kavramı, özellikle İskandinav ülkelerinde başarıyla uygulanan ombudsmanlık müessesesinin - çok dar bir çerçevede de olsa- Türkiye’ye taşınmasından ibarettir*” ifadesiyle genel bir çerçeve sunulmuştur. Önceki dönemde TBMM’ye gelen ve kadük olan tasarıdan bahsedilmiştir. Ombudsmanlığın geniş kapsamlı bir biçimde uygulanmadan önce daha dar bir kapsamda uygulanmasının amaçlandığı, sonuçlarının değerlendirilmek istendiği, olumlu sonuçlar alınırsa kapsamının genişletileceği belirtilmiştir. Yerel yönetim ombudsmanı kurmanın amacı bu şekilde ifade edilmiştir (TBMM, 2004).

Ombudsman kurumunun yerel yönetim düzeyinde oluşturulması konusunda 5227 sayılı Kanun’a kadar olan dönemde başka bir girişim olmamış ve yine Kanun’un hazırlık sürecinde yerel yönetim ombudsmanına ilişkin gerekçeler açık bir şekilde ortaya konmamıştır. Arka planına bakıldığında 5227 sayılı Kanun’da neden “Mahalli İdareler Halk Denetçisi”ne yer verildiği, ulusal ombudsman kurumunun neden düzenlenmediği sorusuna açık yanıtlar bulunamamaktadır. Bu konuda tek yanıt Kanun’un ilgili maddesinin TBMM’de görüşüldüğü sırada muhalefet milletvekilleri tarafından yapılan itirazlara Hükümetçe verilmiştir. Yukarıda bahsedildiği gibi Hükümete göre ombudsman kurumu kapsamlı bir biçimde uygulanmadan önce yerel düzeyde denenecektir. Daha önce başarısız olan ulusal ombudsman denemesindeki olumsuzluğun yeniden yaşanmaması düşüncesinden hareket edilerek yerel yönetim ombudsmanı ile muhtemel bir Anayasa’ya aykırılığın önlenmek istendiği yorumunda bulunulabilir. Nitekim “Mahalli İdareler Halk Denetçisi”, Cumhurbaşkanı’nın 5227 sayılı Kanun’da Anayasa’ya aykırı gördüğü hükümler arasında yer almamıştır.

5227 sayılı Kanun’da yerel yönetim ombudsmanının tercih edilmesi konusu Kanun’un genel yaklaşımı ile birlikte de değerlendirilebilir. 5227 sayılı Kanun’un 5. maddesinde “kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri” arasında (e) bendinde “görev, yetki ve sorumlulukların hizmet yararlananlara en uygun ve en yakın birime verileceği” belirtilmiş; 7. maddesinde merkezi yönetim tarafından yürütülecek görev ve hizmetler sıralanmış; geçici 1. maddesine göre taşra teşkilatları kapatılan bakanlıkların bu teşkilat yapılarına bağlı kurum ve kuruluşlarının yerel yönetimlere devri öngörülmüştür. Yerel yönetimlere önemli oranda görev ve yetki devri öngörülmüş olmakla birlikte 7. maddede⁴ sayılan merkezi yönetime ilişkin

⁴ “MADDE 7. - Merkezî idare tarafından yürütülecek görev ve hizmetler şunlardır:

a) Adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler ve dış politikaya ilişkin görev ve hizmetler.

görev ve sorumlulukların da ombudsman denetimi dışında bırakılmayacak nitelik ve nicelikte olduğu görülmektedir. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere kapsamlı hizmet devri yerel yönetim ombudsmanı düşüncesinin arkasında yer alabilir. Ancak 5227 sayılı Kanun'un düşünsel arka planının yer aldığı metinlerde böyle bir ilişkiye rastlanmamıştır.

5227 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmemesi sonrasındaki süreçte de yerel yönetim ombudsmanına ilişkin girişim devam ettirilmemiştir. 2007 – 2013 yılları arasındaki döneme ilişkin “Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu”nda ulusal ve yerel ombudsmanlığa değinilmiştir. Yerel yönetim ombudsmanlarının kurulmasından önce ulusal ombudsmanın kurulması gerektiğinden bahsedilmiştir. “Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)” ismiyle ulusal ombudsmana işaret edilmiş, evrensel ombudsmanlık ilkelerinin kurumun oluşturulmasında gözetilmesi gerektiği belirtilmiş, anayasal dayanağa sahip olması gerektiğine işaret edilmiştir (DPT, 2007: 37). 5227 sayılı Kanun denemesinden sonra yerel yönetim ombudsmanı düşüncesinin terkedildiği görülmektedir. Hatta bu Raporun konuyu ele alış biçimi yönetim tarihimizde ilk defa 5227 sayılı Kanun'da gündeme gelen yerel yönetim ombudsmanına bir cevap niteliğinde değerlendirilebilir. 5227 sayılı Kanun ve “Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu” dışında reform sürecinde yerel yönetim ombudsmanına atıf bulunmamaktadır. 10. Kalkınma Planı'nda yerel yönetim ombudsmanıyla ilgili bir öngöründe bulunulmamıştır. Bu Kalkınma Planı metni (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 24,35) ve Özel İhtisas Komisyonu Raporlarında (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014: 36) bir önceki dönemde ombudsman kurumu oluşturulmasından olumlu bir gelişme olarak bahsedilmesi dışında planlanan uygulamalara değinilmemiştir.

5227 sayılı Kanun'u takip eden dönemde yerel yönetimlerle ilgili mevzuat çalışmalarında da yerel yönetim ombudsmanına yer verilmemiştir. “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”nı tamamlayıcı olarak “Mahalli İdareler Kanun Tasarıları” yayımlanmıştır. Belediye Kanun Tasarısı, Büyükşehir Belediye Kanunu Tasarısı ve İl Özel İdare Kanunu Tasarıları'nın bulunduğu yayında halk denetçisiyle ilgili hükümler yer almamaktadır. Ancak Belediye Kanun Tasarısı ve İl Özel İdare Kanunu Tasarısı'nın “Denetimle İlgili Diğer Hükümler” başlıklı 57. ve 41. maddelerinde denetim ve faaliyet raporu konularında sözkonusu Kanunlar'da hüküm verilmemiş hallerde “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile Kamu Yönetimi

b) Maliye, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri ile piyasalara ilişkin düzenleme görev ve hizmetleri.
c) Ulusal düzeyde ekonomik, sosyal ve fizikî plânları hazırlamaya, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik program ve projelerin uygulanmasını sağlamaya ilişkin görev ve hizmetler.

d) Millî eğitimle ilgili görev ve hizmetler.

e) Diyanetle ilgili görev ve hizmetler.

f) Sosyal güvenlikle ilgili görev ve hizmetler.

g) Tapu ve kadastro, nüfus ve vatandaşlıkla ilgili görev ve hizmetler.

h) Acil durum yönetimi ve sivil savunma ile ilgili ulusal düzeyde yapılması gereken görev ve hizmetler.

i) Vakıflarla ilgili görev ve hizmetler.

j) Mahallî idarelere teknik ve malî yardımda bulunma, rehberlik yapma ve eğitim desteği sağlama görev ve hizmetleri.

k) Kanunlarla münhasıran merkezî idare tarafından yerine getirilmesi öngörülen ulusal nitelikli veya birden çok ili kapsayan diğer görev ve hizmetler.”

Temel Kanunu’nun ilgili hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir (T.C. Başbakanlık, 2004: 75,197). Takip eden dönemde yerel yönetimlerde reform kapsamında yürürlüğe giren “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, “5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu”, “5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu”, “5393 Sayılı Belediye Kanunu”nda yerel yönetim ombudsmanı düzenlemesine yer verilmemiştir. Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanının düzenlendiği tek Kanun, hükümsüz kalan “5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” olmuştur.

2.2. 5227 sayılı Kanun Sonrası Dönemde Ombudsman Kurulması Süreci

Türkiye’de sonraki dönemde ombudsman oluşturulması konusunda çalışmalar devam etmiştir. Bu çalışmalarda ulusal ombudsman kurumu hedeflenmiştir. 5227 sayılı Kanun’un kadük olması sonrasındaki dönemde ulusal ombudsman kurumuna ilişkin Adalet Bakanlığınca hazırlanan “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı”nın TBMM Başkanlığına gönderilme tarihi 14.12.2005’tir (TBMM, 2017a). “5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” 15.06.2006 tarihinde kabul edilmiş ancak Cumhurbaşkanı’nca Meclise geri gönderilmiştir. Meclis’te 28.09.2006 günü aynı maddelerle tekrar kabul edilen “5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”nun⁵ Resmi Gazete yayım tarihi 13.10.2006’dır. 5548 sayılı Kanun’un iptali için açılan dava sonucunda Anayasa Mahkemesi Kanun’un Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasıyla ilgili maddesinin yürürlüğünü 27.10.2006 tarihli kararıyla (Esas Sayısı: 2006/140, Karar Sayısı: 2006/33) durdurmuş, 25.12.2008 tarihli kararıyla (Esas Sayısı: 2006/140, Karar Sayısı: 2008/185) Kanun’u iptal etmiştir.

5548 sayılı Kanun’un iptal edilmesinden sonra ombudsman kurumu 2010 yılında Anayasa değişikliği yoluyla oluşturulmuştur. Anayasa’nın 74. maddesinin “*Dilekçe Hakkı*” kenar başlığı, “*Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı*” şeklinde değiştirilmiş, ombudsman kurumu anayasal olarak düzenlenmiştir. Anayasa’nın 74. maddesine eklenen fıkralar şu şekildedir⁶:

“Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.

Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”

⁵ 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Kabul Tarihi: 28.9.2006, Resmi Gazete Tarih: 13.10.2006 Sayı: 26318.

⁶ 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 7.5.2010, Resmi Gazete Tarih: 13.5.2010 Sayı: 27580.

Anayasal düzenleme sonrasında hazırlanan “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı”nın TBMM Başkanlığına geliş tarihi 17.05.2012’dir (TBMM, 2017b). 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu⁷ 14.06.2012 tarihinde kabul edilmiştir. Kanun’un 11. ve Geçici 1. maddelerine göre ilk Kamu Başdenetçisi ve beş kamu denetçisinin seçimi için TBMM tarafından gerekli şartları taşıyan adayların başvurularının alınacağı ilan edilmiştir. TBMM Genel Kurulu tarafından ilk Kamu Başdenetçisi 27.11.2012 tarihinde seçilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu 6328 sayılı Kanun’un 36. maddesine göre merkezi yönetimle ilgili şikâyetleri almaya Kanun’un yayımı tarihinden itibaren dokuz ay sonra 29.03.2013 tarihinde başlamıştır. Yerel yönetimlere ilişkin şikâyet başvurularının alınmasına ise Kanun’un Geçici 1. maddesine göre tüm hükümlerin yürürlüğe girdiği tarihten bir yıl sonra başlanmıştır.

2.3. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Türkiye’de Ombudsman

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 4. maddesine göre Kamu Denetçiliği Kurumu, TBMM Başkanlığına bağlı ve kamu tüzel kişiliğine sahip olan özel bütçeli bir kuruluştur. Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşmaktadır. Bir Başdenetçi, beş denetçi, genel sekreter ve diğer personel Kurumda görev yapmaktadır. 6. maddeye göre Başdenetçilik, Başdenetçi ve denetçilerden oluşmakta, Kurum Başdenetçi tarafından yönetilmekte ve temsil edilmektedir. Kanun’un 5. maddesinde Kurumun görevi, “*idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak*” şeklinde belirtilmiştir. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re’sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri Kurum’un inceleme alanı dışında bırakılmıştır.

Başdenetçi ve deneticilerin nitelikleri Kanun’un 10. maddesinde sıralanmıştır. Seçilebilmek için Başdenetçinin 50, denetçinin 40 yaşını doldurmuş olması; tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler vb. olmak üzere, dört yıllık eğitim ya da dengi mezuniyet derecesi; toplamda en az on yıl çalışma deneyimi; kamu haklarından yasaklı olmama; başvuru sırasında siyasi partiye üye olmama; adli sicille ilgili olumlu şartları taşıma nitelikleri aranmaktadır. 11. maddeye göre Başdenetçi TBMM Genel Kurulunca, denetçiler ise TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonca seçilmektedir. 14. maddeye göre görev süreleri başdenetçi ve denetçiler için dört yıldır. En fazla iki dönem görev yapabilmektedirler. 15. maddeye göre, seçilmeye gerekli niteliklere sahip olmadıklarının sonradan anlaşılması ya da bu nitelikleri kaybetmeleri durumunda Karma Komisyonun tespitini takiben görevin sona ermesi kararı TBMM Genel Kurulunca görüşmesiz alınmaktadır. Seçilmesine mani bir suçtan hüküm giyen ya da kısıtlananların görevi sona ermektedir.

Başdenetçi ve denetçilerin bağımsızlık ve tarafsızlığı Kanun’un 12. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre “*Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez,*

⁷ 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Kabul Tarihi: 14.6.2012, Resmi Gazete Tarih: 29.6.2012 Sayı: 28338.

tavsiye ve telkinde bulunamaz. Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır.” Ayrıca Kanun’un 30. Maddesine göre Başdenetçi, denetçiler ve diğer Kurum personeli için siyasi parti üyeliği; siyasi parti, kişi ya da zümrenin fayda ve zararına davranışlar yasaktır. Görev sırasında “dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı” yapılamayacağı, görev sebebiyle öğrenilen mesleki veya ticari sırların açıklanıp kullanılmayacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca görevlilerin aile ve yakınlarıyla ilgili şikâyetleri incelemeleri; görev süresinde başka görev almaları, ticaretle uğraşmaları da yasaklanmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru gerçek ve tüzel kişilerce yapılabilmektedir. Belirli bir konuyu içermeyen; yargı organlarında görülmekte olan veya yargı kararı verilmiş olan; dilekçede gerekli görülen bilgileri taşımayan; sebep, konu ve tarafları aynı olan; daha önce sonuçlandırılan başvurular incelenmemektedir. Başvuru yapılabilmesi için ayrıca İdari Yargılama Usulü Kanunu’ndaki idari başvuru yolları ve özel kanunlardaki zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi şartı bulunmaktadır. Telifisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali durumlarında idari başvuru yollarının tüketilmesi şartı gerekli görülmeyebilmektedir. Başvurular idari başvuru sürecinin bitiminden itibaren altı ay içinde yapılabilmektedir. Başvuru ile birlikte dava açma süresi durmaktadır.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 18. maddesine göre Kamu Denetçiliği Kurumunca inceleme ve araştırma konusu ile ilgili istenen bilgi ve belgelerin kamu kurumlarınca otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilme ancak bu belgeler yerinde incelenebilmektedir. 19. maddeye göre Başdenetçi ve denetçiler inceleme ve araştırma konusunda bilirkişi görevlendirebilmekte; Başdenetçi, denetçi ya da uzmanlar tanık dinleyebilmektedir. 20. maddeye göre inceleme ve araştırma süresi en fazla 6 aydır. Sonuç ve tavsiyeler taraflara bildirilmektedir. Kamu kurumlarının öneriler doğrultusundaki işlemlerini, öneriyi uygulanabilir bulmadıklarında ise gerekçelerini otuz gün içinde Kamu Denetçiliği Kurumuna bildirme yükümlülüğü bulunmaktadır. Kanun’un 22. maddesine göre Kamu Denetçiliği Kurumu faaliyet ve önerilerini içeren raporunu her takvim yılı sonunda Karma Komisyona sunmaktadır. Komisyonca görüşülüp kendi görüşleri eklenerek özetlenen rapor TBMM Genel Kuruluna sunulmakta, ayrıca Resmi Gazetede de yayımlanmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu yıllık raporu beklemeden kamuoyuna duyuru yapabilmektedir.

SONUÇ

5227 sayılı Kanun’un 42. maddesinde ombudsman kurumu yerel yönetimler ombudsmanı biçiminde, “Mahalli İdareler Halk Denetçisi” olarak ifade edilmiştir. 5227 sayılı Kanun’da ombudsman kurumu, “kamu yönetiminin temel ilkeleri”nin belirlendiği bağlam içinde yerel düzeyde görevli olarak ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Bu Kanun’da yerel yönetim ombudsmanının düzenlenmiş olmasının arkasında yer alan düşünce açık değildir. Yerel düzeyde merkezi yönetimin sunduğu kamu hizmetlerine ilişkin bir ombudsman denetimi düşünülmemiştir. “Mahalli İdareler Halk Denetçisi”, 5227 sayılı Kanun ile yerel yönetimlere önemli ölçüde

yetki aktarımının gerçekleştirilecek olması ile birlikte düşünüldüğünde anlam kazanmaktadır. Bu kapsamda 5227 sayılı Kanun ile yerel yönetimlere önemli ölçüde yetki devredilmesi düşüncesi takip eden süreçte istenen ölçüde gerçekleştirilmediği için “Mahalli İdareler Halk Denetçisi” o döneme ilişkin mantıklı bir girişim olarak değerlendirilebilir. Ancak 5227 sayılı Kanun’un hazırlık sürecinde düşünsel planda yerel yönetim ombudsmanıyla ilgili hiçbir tespitte rastlanamamıştır. Kanun Tasarısı’nın genel gerekçesi ve madde gerekçelerinde bu konuda bir gerekçeye yer verilmemiştir. 5227 sayılı Kanun’da yerel yönetim ombudsmanının tercih edilmesi konusunda tek gerekçe Meclis görüşmelerinde Hükümetin yorumuyla eleştirilere cevap niteliğinde ortaya konmuştur.

5227 sayılı Kanun’un 42. maddesinin ayrıntılı hükümleri incelendiğinde muhtemel uygulama sorunları dikkati çekmektedir. Kişilerin isterlerse aday olabilecekleri “Mahalli İdareler Halk Denetçiliği” pozisyonuna il genel meclislerinin de aday gösterebilmesi, il genel meclisi üyeliği ile adaylık arasında bir bağlantı kurulmamış olması sorununu ortaya koymaktadır. Meclis dışından da istenen şartları sağlayabilen kişilerin başvurabileceği makama meclisin aday göstermesi uygulaması anlamını yitirmektedir. Halk Denetçisi’nin kamu görevlileri arasından seçilebilecek olması durumu, o dönemde ombudsmanlığın tam olarak kavranmadığı yönünde bir izlenim yaratmasının yanı sıra, yargıçların ombudsman kurumlarında belirli süreler görev yaptığı İskandinav uygulamalarının ülkemiz için idealize edildiği ihtimalini az da olsa hissettirmektedir. Temel ilkelerin belirlendiği Kanun’da Halk Denetçisi seçilecek kamu görevlilerinin özlük haklarına ilişkin yer verilmiş detaylı düzenlemeler ise bu makamın çeşitli kamu görevlilerini ihya etmek ya da onlara bir pozisyon sağlamak için düşünüldüğü şüphesini de doğurmaktadır. Böyle düşünülmemiş olsa bile Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’da özlük haklarına ilişkin bu derece ayrıntılı hükümlere yer verilmesi, sosyal güvenlik primlerine kadar düzenleme altına alınması teknik açıdan sorunlu görünmektedir.

Yerel yönetim ombudsmanının bu derece kapsamlı olarak kamu yönetiminin temel ilkelerinin belirtildiği kanunda yer alması durumu, Kanun’un temel bir amaç ve ilke dışında güncel gereklere çözüm olarak sunulduğu izlenimi vermektedir. Nitekim Kanun’un kadük kalması ve sonrasında kamu yönetimi yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında yerel yönetim ombudsmanının gündeme gelmemesi bu görüşü desteklemektedir. Takip eden süreçte ombudsman kurumunun ulusal düzeyde hayata geçirilmesi bu konudaki tartışmaları sona erdirmiştir. İlgili dönemdeki yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında içeriği nasıl olursa olsun bir ombudsman kurumunun faaliyete geçirilmesinin hedeflendiği değerlendirilmektedir. Kamu yönetiminin temel ilkelerinin düzenlendiği Kanun’da bir kurumun uygulama ayrıntılarına yer verilmesinin ortaya çıkaracağı sorunlar göz önüne alınmamıştır.

Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu faaliyete geçtikten sonra gerek uygulamada gerekse literatürde ombudsmanın faaliyet ve işlevi konusunda bir aşinalığın oluştuğu söylenebilir. Ancak 5227 sayılı Kanun’un hazırlanması döneminde ombudsman konusunda çeşitli mitlerin hakim olduğu unutulmamalıdır. Gerek uluslararası literatürde gerekse Avrupa Birliği uyum çalışmaları kapsamında ombudsman kavramına yapılan genel atıflar bağlamında ön plana çıkan unsurların yerel yönetim ombudsmanı biçiminde “Mahalli İdareler Halk Denetçisi” özelinde ortaya konduğu görülmektedir. Ulusal ya da yerel düzeyde ombudsman kurumunun

işlevselliğinin çok sorgulanmadığı, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında ombudsman kurumunun sisteme bir şekilde dahil edilmek istendiği ve bu ekleme ile yetinildiği izlenimi edinilmektedir. Halk Denetçisi'nin görev kapsamı, çalışma biçimi, yetki ve sorumlulukları değerlendirildiğinde ve 5227 sayılı Kanun'da bu konuyla ilgili ayrıntılara bakıldığında böyle bir sonuca ulaşılabilmektedir. Daha önceki ve devamındaki bir çok ombudsman tasarımı olduğu gibi nasıl olursa olsun sadece kurumun hayata geçirilebilmesiyle yetinilmek istendiği görünümü ortaya çıkmaktadır.

5227 sayılı Kanun ombudsman konusunda incelendiğinde, Kanun'un düzenleme yapmak amacı ötesinde, belirli bir süreç zarfında çeşitli kavramları kamu yönetimi sistemi içinde gösterme amacıyla kurgulandığı değerlendirilmesinde bulunulabilir. Özel bir kanun kapsamında yer verilebilecek çok sayıda hüküm tek bir madde ile ombudsman kurumunu gerekçesi belirtilmeden yerel yönetim ombudsmanı biçiminde ortaya koymuştur. 5227 sayılı Kanun sonrasındaki süreçte ombudsman kurumunun anayasal temelde ulusal düzeyde kurulması ise daha işlevsel bir uygulama ortaya koymuştur.

KAYNAKÇA

Anayasa Mahkemesi (2008), Esas Sayısı: 2006/140, Karar Sayısı: 2008/185, Karar Tarihi: 25.12.2008.

Anayasa Mahkemesi (2006), Esas Sayısı: 2006/140, Karar Sayısı: 2006/33, Karar Tarihi: 27.10.2006.

DPT (2007), *Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.

Diñçer, Ömer ve Yılmaz, Cevdet (2003), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, T.C. Başbakanlık, Ankara.

Karcı, Ş. M. (2016), *Ombudsman: İskandinav Modelleri ve Türkiye Uygulaması*, 1. Baskı, Seçkin, Ankara.

T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı, Ankara 03.01.2003.

T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, <http://www.igb.gov.tr/Kutuphane.aspx?bolum=3>, Erişim Tarihi: 27.03.2017.

T.C. Başbakanlık (2003), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, Ankara.

T.C. Başbakanlık (2004), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 3: Mahalli İdareler Kanun Tasarıları*, Ankara.

T.C. Cumhurbaşkanlığı (2004), 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un TBMM Başkanlığına Geri Gönderilme Gerekçeleri, Sayı: B.01.0.KKB.01-18/A-9-2004-890, 03/08/2004.

T.C. Kalkınma Bakanlığı (2014), *Onuncu Kalkınma Planı 2014 – 2018 Kamu Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.

T.C. Kalkınma Bakanlığı (2013), *Onuncu Kalkınma Planı 2014 – 2018*, Ankara.

TBMM (2017a), https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_gd.onerg_e_bilgileri?kanunlar_sira_no=37817, Erişim Tarihi: 27.03.2017.

TBMM (2017b), https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_gd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=106395, Erişim Tarihi: 27.03.2017b.

TBMM (2004), Tutanak Dergisi, Dönem: 22 Cilt: 42 Yasama Yılı: 2, 60. Birleşim, Erişim Tarihi: 28 Şubat 2004.

Yrd. Doç. Dr. Şükrü Mert Karıcı, Lefke Avrupa Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümünde öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır. Kamu Yönetimi alanında Dokuz Eylül Üniversitesi'nden lisans, Akdeniz Üniversitesi'nden yüksek lisans ve doktora derecelerini almıştır. Kamu yönetiminin denetimi, ombudsman, uyuşmazlık çözümü alanlarında çalışmaktadır.

Asst. Prof. Dr. Şükrü Mert Karıcı is a lecturer at University of Lefke Department of Public Administration. He received BSc degree from Dokuz Eylül University, MA and PhD degrees from Akdeniz University in the field of public administration. His research areas are administrative control, ombudsman and dispute resolution.